

Maciej Pach¹

**Wotum zaufania na gruncie Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.
i Konstytucji RP z 1997 r. w kontekście racjonalizacji
systemu parlamentarnego obu państw²**

Słowa kluczowe: wotum zaufania, odpowiedzialność parlamentarna, racjonalizacja parlamentaryzmu, kanclerz, premier, Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r., Konstytucja RP z 1997 r.

Keywords: vote of confidence, parliamentary responsibility, rationalization of parliamentarism, chancellor, prime minister, the 1949 Basic Law for the Federal Republic of Germany, the 1997 Constitution of the Republic of Poland

Streszczenie

Artykuł zawiera porównawczą analizę aktualnie obowiązujących przepisów dotyczących wotum zaufania w Republice Federalnej Niemiec i Polsce. Cel stanowi ocena poziomu zaawansowania racjonalizacji systemu parlamentarnego w obu tych państwach w zakresie obejmującym analizowaną instytucję prawną. Racjonalizacja parlamentaryzmu rozumiana jest przez autora artykułu jako dążenie za pomocą odpowiednio ukształtowanych środków prawnych do stabilności i efektywności ustroju poprzez wzmacnianie rządu kosztem legislatury. Wielofunkcyjny charakter niemieckiego wotum zaufania, a zwłaszcza brak obowiązku dymisji kanclerza w razie porażki w głosowaniu nad wnioskiem o wotum zaufania, sprawiają, że niemiecka wersja tej instytucji

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

² Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej *Wotum nieufności i wotum zaufania na gruncie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Rozważania w kontekście racjonalizacji systemu parlamentarnego* nagrodzonej I miejscem w II edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2011/2012, której promotorem był prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

pełniej niż jej polski odpowiednik realizuje koncepcję parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Summary

Vote of confidence in the 1949 Basic Law for the Federal Republic of Germany and in the 1997 Constitution of the Republic of Poland in the context of both states' parliamentary system's rationalization

The article contains a comparative analysis of the provisions concerning the vote of confidence currently in force in Germany and Poland. The aim of the article is to evaluate the level of the parliamentary system's rationalization in both countries, as far as the aforementioned legal institution is concerned. The concept of the rationalization of parliamentarism is construed by the author as aiming at political stability and effectiveness by means of properly formed legal tools, through strengthening of the government at the expense of the legislative power. The multifunctional character of the German vote of confidence and, especially, the lack of the chancellor's obligation to dismiss in case of defeat at the voting on the motion in the parliament, justify the conclusion that the German version of the analyzed institution fulfills the concept of the rationalized parliamentarism more accurately than its Polish counterpart.



I.

Wotum zaufania to instytucja ustrojowa, która może realizować dwojakie funkcje. Niekiedy stanowi ona warunek *sine qua non* skuteczności procedury powoływania rządu, pełniąc rolę inwestytury parlamentarnej, polegającej na wstępnej kontroli dysponowania przez gabinet odpowiednim zapleczem. Służyć też ono może jednak jako środek kontroli następczej, tj. kontroli posunięć rządu już od jakiegoś czasu działającego, a nie dopiero w fazie powstawania³. W szeregu państw instytucja ta funkcjonuje jedynie w drugiej ze wspomnianych wersji. Oznacza to, że nie istnieje w nich obowiązek wy-

³ Na obie te funkcje wskazuje np. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 49.

rażenia w sposób sformalizowany, poprzez głosowanie, zaufania parlamentu do powoływanego gabinetu, co wynika z przekonania, że dopóki zaufanie to nie zostanie przez deputowanych w sposób wyraźny cofnięte, dopóty domniemywać należy jego istnienie⁴.

Zasadniczym wnioskiem z lektury Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. i Konstytucji RP z 1997 r. jest konstatacja, że w Niemczech wotum zaufania występuje wyłącznie w drugiej z opisanych postaci, a w Polsce tak w formie środka egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu, jak i w charakterze inwestytury parlamentarnej⁵. Powołanej przez prezydenta RP Radzie Ministrów Sejm uchwała, na wniosek premiera, wotum zaufania. W procedurze zasadniczej konieczne jest w tym celu uzyskanie poparcia bezwzględnej większości głosujących, a *quorum* wynosi połowę ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2). W razie niepowodzenia w głosowaniu, a następnie niewybrania prezesa Rady Ministrów i jej członków przez Sejm w pierwszej procedurze rezerwowej (art. 154 ust. 3), inicjatywa powraca do prezydenta. Tym razem powołanej przez niego Radzie Ministrów Sejm udziela wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 155 ust. 1), zaś odmowa udzielenia wotum zaufania obliguje prezydenta do skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia wyborów (art. 155 ust. 2). W drugiej procedurze rezerwowej dla otrzymania wotum zaufania wystarcza więc większość zwykła. Należy podkreślić brak wymogu udzielenia rządowi wotum zaufania w pierwszej procedurze rezerwowej, gdy to Sejm wybiera prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez niego członków gabinetu. Zauważa się bowiem, że „wybór rządu przez Sejm konsumuje inwestyturę, sam przez się wykazując zaufanie Sejmu dla wybranego przezeń rządu”⁶.

⁴ Ibidem.

⁵ Czasem za formę egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej uznaje się też nieudzielenie wotum zaufania po powołaniu rządu, ale podzielam pogląd, wedle którego „odpowiedzialność parlamentarną ponosi rząd (lub minister) za realizowaną politykę, a w przypadku powoływania rządu ocenie Sejmu podlega jedynie skład i program działania rządu, a nie realizowana polityka”. J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatywa: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 276.

⁶ W. Sokolewicz, *Artykuł 160, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4.

Nie sposób – z uwagi na brak odpowiednika – porównywać polskie wotum zaufania z art. 154 i 155 konstytucji z rozwiązaniami niemieckimi. Możliwe jest za to porównanie regulacji wotum zaufania dla rządu już funkcjonującego. W tym zakresie występują pewne podobieństwa i różnice. Analiza porównawcza „następczego” wotum zaufania obejmować musi treść art. 68 Ustawy Zasadniczej RFN (także w zw. z art. 81 UZ), art. 160 i 162 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP oraz § 98 Regulaminu Bundestagu i art. 117 Regulaminu Sejmu.

II.

Tak w Niemczech, jak i w Polsce z wnioskiem o wotum zaufania zwraca się do parlamentu (Bundestag) lub jednej z izb parlamentu (Sejm) szef rządu, co wynika wprost z przepisów obu konstytucji. Jednak w RFN wniosek formalnie dotyczy wyłącznie kanclerza, podczas gdy w Polsce konstytucja stanowi o zwróceniu się o „wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania”. W praktyce różnica wydaje się głównie terminologiczna, skoro odmowa wotum zaufania dla rządu obejmuje też dezaprobatę wobec osoby premiera, zwłaszcza że to premier jako kierujący pracami Rady Ministrów ponosi za jej działania główną odpowiedzialność⁷. W świetle Konstytucji RP trafna jest ponadto konstatacja, że „los rządu jest ściśle związany z losem jego szefa, los zaś tego ostatniego – z losem rządu”⁸, jako że dymisja rządu pociąga za sobą dymisję premiera – i odwrotnie⁹. Podobnie i w Niemczech upadek kanclerza skutkuje upadkiem gabinetu (art. 69 ust. 2 UZ), ale nieudzielenie wotum zaufania nie obliguje kanclerza do ustąpienia z urzędu. Będzie o tym jeszcze szerzej mowa, gdyż jest to jedna z najistotniejszych różnic pomiędzy regulacją polską a niemiecką.

⁷ Zob. *ibidem*, s. 8–9.

⁸ *Ibidem*, s. 8. Także inni badacze podkreślają, że „Konstytucja RP ściśle związała egzystencję ustrojową rządu z bytem ustrojowym premiera, ale również funkcjonowanie szefa rządu z rządem”. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 577.

⁹ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 8–9.

Tak w RFN, jak i w Polsce decyzja w sprawie ubiegania się o wotum zaufania leży wyłącznie w gestii szefa rządu. Kanclerz przed wystąpieniem z wnioskiem (*Vertrauensfrage*) nie musi przeprowadzać konsultacji z innymi członkami gabinetu, ani tym bardziej uzyskać ich zgody¹⁰, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie konsultacje się odbyły. Identycznie przedstawia się sytuacja polskiego premiera¹¹. I on nie musi, ale oczywiście może, skonsultować się z wybranymi środowiskami politycznymi, a konsultacje z gabinetem, z klubami i kołami poselskimi (szczególnie popierającymi rząd) i władzami partii koalicyjnych zwiększają szanse otrzymania wotum zaufania¹².

Choć obie konstytucje wyposażają w kompetencję do złożenia wniosku o wotum zaufania wyłącznie szefa rządu, w doktrynie niemieckiej i polskiej odmiennie interpretuje się kwestię dopuszczalności wystąpienia z nim przez zastępcę kanclerza (premera). W literaturze niemieckiej wyraża się pogląd, iż wniosek może przedstawić również zastępca kanclerza, natomiast wyklucza się to w odniesieniu do osoby pełniącej obowiązki kanclerza¹³. Zauważa się bowiem, że osoba jedynie pełniąca obowiązki kanclerza na mocy art. 69 ust. 3 UZ nie jest uzależniona od zaufania Bundestagu i właśnie dlatego nie może ubiegać się o wyrażenie wotum zaufania; wicekanclerz natomiast w pełni, bez żadnych ograniczeń, zastępuje swojego szefa, stąd też dopuszczalne jest wystąpienie przezeń z wnioskiem, o którym mowa w art. 68 UZ¹⁴.

¹⁰ Zob. np. M. Oldiges, Art. 68, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2003, s. 1479; G. Hermes, Artikel 68, [w:] *Grundgesetz – Kommentar. Band II, Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 1998, s. 1286; V. Epping, Artikel 68, [w:] *Grundgesetz. Kommentar, Band II, Art. 20 bis 82*, red. H. von Mangoldt, Ch. Starck, H. Klein, München 2005, s. 1680; U. Mager, Art. 68, [w:] *Grundgesetz – Kommentar. Band II, Art. 21 bis Art. 69*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 1995, s. 1136; L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 93; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 200. Politycznie jednak „trudno sobie wyobrazić, aby tego typu decyzję podejmował sam kanclerz bez konsultacji kolegów z gabinetu”. E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 187.

¹¹ „Władztwo premiera w tym zakresie jest na płaszczyźnie prawnej absolutne”. R. Mojak, op.cit., s. 578.

¹² W. Sokolewicz, op.cit., s. 12.

¹³ V. Epping, op.cit., s. 1680; U. Mager, op.cit., s. 1137.

¹⁴ U. Mager, op.cit., s. 1137.

Natomiast w polskiej doktrynie stanowczo kwestionuje się dopuszczalność sięgnięcia po wniosek przez któregokolwiek innego niż premier członka rządu, w tym i przez wiceprezesa Rady Ministrów¹⁵.

W praktyce ustrojowej RFN odnotowano przypadek tzw. *Vertrauensfrage*, tj. uchwały Bundestagu wzywającej kanclerza do złożenia wniosku o wotum zaufania¹⁶. Tego typu uchwały nie wiążą jednak kanclerza i nie mogą zmusić go do wszczęcia postępowania określonego w art. 68 UZ¹⁷. W doktrynie niemieckiej uchodzą niekiedy za niekonstytucyjną próbę omińnięcia wymogu konstruktywności wotum nieufności przez „negatywną” większość parlamentarną i podlegają krytyce¹⁸. Zwraca się uwagę, że celem takiej uchwały może być wyłącznie polityczna demonstracja¹⁹. Także w Polsce inicjatywa wystąpienia o wotum zaufania leży tylko po stronie premiera, a ewentualne uchwały Sejmu wzywające go do tego nie rodziłyby skutków prawnych. Dotąd nie były one zresztą przez Sejm podejmowane.

W obu państwach szef rządu wystąpić może z wnioskiem w dowolnym czasie²⁰. Konstytucje nie wskazują bowiem żadnych konkretnych sytuacji, w których byłoby to niezbędne, *a contrario* więc nigdy nie zachodzi taka konieczność. W polskiej literaturze wymienia się takie okoliczności, jak zmiany personalne w składzie Rady Ministrów, zamiar uchwalenia szczególnie istotnej ustawy lub zasadnicza modyfikacja programu politycznego gabinetu

¹⁵ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 159; R. Mojak, op.cit., s. 578; W. Sokolewicz, op.cit., s. 11–12. Spotkać można też pogląd o „całkowitym monopolu” premiera na złożenie wniosku, tak A. Kulig, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 339.

¹⁶ Uchwałę taką Bundestag skierował do L. Erharda w 1966 r., zob. np. L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 96.

¹⁷ Zob. R. Bergmann, *Artikel 68*, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2007, s. 403–404; V. Epping, op.cit., s. 1680; M. Oldiges, op.cit., s. 1479; G. Hermes, op.cit., s. 1286. Zwraca się jednak uwagę, że uchwała Bundestagu wzywająca kanclerza do złożenia wniosku o wotum zaufania może skłonić go do rozważenia sensu dalszego rządzenia, zob. R. Bergmann, op.cit., s. 404.

¹⁸ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 97–98 i cyt. tam literatura. Sam L. Garlicki dopuszcza jednak tego rodzaju uchwały Bundestagu, zob. ibidem, s. 98–99. Podobnie E. Zwierchowski, op.cit., s. 187–188.

¹⁹ M. Oldiges, op.cit., s. 1479.

²⁰ W odniesieniu do Polski tak np. A. Kulig, op.cit., s. 339.

tu, jako uzasadniające złożenie wniosku o udzielenie wotum zaufania²¹. Także i w niemieckim piśmiennictwie podkreśla się swobodę kanclerza co do terminu, w jakim może on zwrócić się do Bundestagu z wnioskiem, wskazując, że ma on do tego prawo „w dowolnym czasie i przy dowolnej okazji, a, co więcej, przewodniczący Bundestagu na żądanie kanclerza jest w takiej sytuacji zobowiązany do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Bundestagu”²².

Przepisy konstytucji obu państw nie przesądzają formy wniosku szefa rządu. Polska doktryna postuluje wymóg pisemności²³, w niemieckiej zaś zwykle spotyka się pogląd o dowolności formy – pisemnej bądź ustnej²⁴. Kanclerz nie musi we wniosku użyć pojęcia „zaufanie”²⁵. Wystarczy, że cel wniosku zostanie klarownie wyartykułowany²⁶. W praktyce niemieckiej za zwyczaj pojawia się sformułowanie „zwracam się z wnioskiem z art. 68 Ustawy Zasadniczej”²⁷. Zdaniem W. Sokolewicza wniosek powinien przybrać formę uchwały (ewentualnie jej projekt powinien zostać załączony do wniosku), skoro Sejm wyraża wotum zaufania w tej właśnie formie²⁸. Stanowisko

²¹ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 159.

²² M. Oldiges, op.cit., s. 1479. Zob. też U. Mager, op.cit., s. 1136; V. Epping, op.cit., s. 1681.

²³ Zob. Sz. Pawłowski, *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 65; W. Sokolewicz, op.cit., s. 13; R. Mojak, op.cit., s. 578. Wydaje się, że pogląd ten nie znajduje oparcia nie tylko w przepisach Konstytucji RP, ale nawet Regulaminu Sejmu. W przypadku wotum nieufności dla Rady Ministrów lub ministra regulamin wprost ustanawia wymóg pisemności wniosku (art. 115 ust. 1 i art. 116 ust. 2 w zw. z art. 115 ust. 1), a nie sformułowano w nim analogicznego obowiązku odnośnie do wniosku premiera o wyrażenie mu wotum zaufania. Nie może stanowić podstawy dla żądania pisemnej formy wniosku art. 34 regulaminu, skoro w przepisie tym mowa jedynie o projektach ustaw i uchwał, a nie o wnioskach.

²⁴ U. Mager, op.cit., s. 1136; R. Bergmann, op.cit., s. 403; V. Epping, op.cit., s. 1680.

²⁵ U. Mager, op.cit., s. 1137; M. Oldiges, op.cit., s. 1479.

²⁶ M. Oldiges, op.cit., s. 1479; V. Epping, op.cit., s. 1680.

²⁷ Zob. np. wniosek G. Schrödera z dnia 13 listopada 2001 r. Zob. *Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 13/7440*. Jednak w przypadku wniosków H. Schmidta z 3.02.1982 r. i G. Schrödera z dnia 27 czerwca 2005 r. zob. *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5825* mowa była o złożeniu „wniosku o wyrażenie zaufania”, zwrócił na to uwagę V. Epping, op.cit., s. 1680.

²⁸ W. Sokolewicz, op.cit., s. 13.

to zostało jednak skrytykowane²⁹. Tak niemieckie, jak i polskie przepisy nie wymuszają uzasadniania wniosku, ale trafny wydaje się pogląd o sile perswazyjnej i istotnym znaczeniu praktycznym uzasadnienia³⁰. Przez wzgląd na przejrzystość sytuacji dla opinii publicznej trzeba ten pogląd poprzeć.

III.

Różnice zachodzą co do terminu rozpatrzenia wniosku. Zgodnie z art. 68 ust. 2 UZ pomiędzy jego złożeniem a głosowaniem musi upłynąć co najmniej 48 godzin. Cel takiego unormowania, identycznego jak w przypadku wotum nieufności z art. 67 UZ, stanowi zapobieganie podejmowaniu decyzji przez przypadkowe większości³¹. Brak za to przepisów regulujących ostateczny, najpóźniejszy z możliwych terminów³². Zrodziło to spory dotyczące zarówno interpretacji ewentualnego niezajęcia się wnioskiem przez Bundestag, jak i maksymalnego czasu, w jakim parlament powinien się wypowiedzieć. Według części badaczy dopuszczalna byłaby analogia do art. 81 ust. 2 zd. 2 UZ, regulującego instytucję stanu konieczności ustawodawczej, gdzie wskazany został 4-tygodniowy termin dla Bundestagu na uchwalenie ponownie wniesionego przez rząd projektu ustawy; pojawiły się jednak i inne propozycje³³. Najbardziej trafna wydaje się opinia U. Mager, że skoro kanclerz zdecyduje się na złożenie wniosku o wotum zaufania, to dotychczasowy stan „fikcji zaufania” powinien ulec zakończeniu, a zaufanie do szefa rządu powinno zostać wyraźnie potwierdzone³⁴. Nie oznacza to jednak wcale, że zdaniem tej autorki istnieje – jak uważają niektórzy³⁵ – obowiązek zabrania głosu przez Bundestag. Milczenie deputowanych wyraża brak zaufania, a rozstrzygnąć należy jedynie to, po upływie jakiego czasu kanclerz może skorzystać z któregoś ze środków związanych z nieudzieleniem mu wotum

²⁹ Zob. J. Kuciński, op.cit., s. 278.

³⁰ Zob. np. W. Sokolewicz, op.cit., s. 13.

³¹ M. Bergmann, op.cit., s. 405.

³² M. Oldiges, op.cit., s. 1480.

³³ Pokrótce referuje je U. Mager, op.cit., s. 1147.

³⁴ Ibidem.

³⁵ W. Jellinek, *Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1950, nr 8, s. 11.

zaufania. Zdaniem U. Mager powinien odczekać przynajmniej tyle czasu, ile Bundestag może potrzebować po upływie minimalnego 48-godzinnego terminu na przeprowadzenie zgodnego z regulaminem głosowania³⁶. W Polsce w konstytucji nie ma mowy o jakichkolwiek terminach; ich określenie pozostawiono Regulaminowi Sejmu. W art. 117 ust. 1 wyraźnie przesądza on, że wniosek premiera musi zostać rozpatrzony podczas trwającego posiedzenia Sejmu lub – jeśli wpłynął pomiędzy posiedzeniami – w trakcie najbliższego posiedzenia. R. Mojak krytykuje to rozstrzygnięcie, podkreślając, że „w krańcowych przypadkach” może dojść do rozpatrzenia wniosku nawet po kilku tygodniach, tymczasem wynik głosowania uzależniony jest w znacznej mierze od „określonej koniunktury w Sejmie”, więc głosowanie nie powinno być tak opóźnione. Autor ten postuluje wprowadzenie 14-dniowego terminu, licząc się z ewentualną koniecznością zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu³⁷.

Skoro w art. 63 UZ, normującym procedurę wyboru kanclerza, sformułowano wyraźny zakaz przeprowadzenia w Bundestagu debaty przed dokonaniem owego wyboru, to, *a contrario*, jeżeli nie ma takiego zakazu w art. 68, debata jest dopuszczalna, co potwierdziła też praktyka ustrojowa. Konstytucja RP milczy na temat debaty; została ona jednak wprost przewidziana w art. 117 ust. 2 Regulaminu Sejmu, ale z ograniczeniem możliwości zadawania pytań i udzielania na nie odpowiedzi wyłącznie do premiera. W świetle tego przepisu niedopuszczalne jest więc zabranie głosu w debacie przez któregośkolwiek z ministrów³⁸.

IV.

Jedna z kluczowych różnic pomiędzy polskim i niemieckim stanem prawnym polega na tym, że w RFN kanclerz może powiązać wniosek albo z pro-

³⁶ U. Mager, op.cit., s. 1147–1148.

³⁷ R. Mojak, op.cit., s. 579.

³⁸ Ibidem, s. 580. Wyrażono w doktrynie pogląd akcentujący niekorzystne konsekwencje braku możliwości odpowiadania przez ministrów na pytania posłów i opowiadający się za odstąpieniem od literalnej wykładni art. 117 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zob. Sz. Pawłowski, *Upadek rządu...*, s. 65–66.

jektem ustawy (art. 68 w zw. z art. 81 ust. 1 zd. 2 UZ), albo z innym przedłożeniem, przy czym powinno ono posiadać odpowiedni ciężar polityczny³⁹. Pogląd akceptujący powiązanie wniosku o wotum zaufania z projektem innym niż ustawodawczy nosi znamiona wykładni rozszerzającej art. 81 ust. 1 zd. 2 UZ, gdzie mowa o *Gesetzesvorlage*, a nie wszelkich projektach. Wykładnia ta budzi opór np. V. Eppinga, dla którego stanowi ona właśnie przejaw nadmiernego rozciągania zakresu przedmiotowego normy zakodowanej w art. 81 ust. 1 zd. 2 UZ⁴⁰.

W Polsce sporadycznie spotyka się poglądy o dopuszczalności powiązania wniosku o wotum zaufania z wnioskiem merytorycznym⁴¹. Dominuje przekonanie, że nie jest to możliwe⁴², a jedynie premier może zwrócić się z wnioskiem o wotum zaufania „niejako <przy okazji> dyskusji nad ustawą, ale bez proceduralnego połączenia obu tych spraw”⁴³. Warta odnotowania – choć nie aprobującego – wydaje się opinia, wedle której przeszkody dla łączenia wniosku o wotum zaufania z projektem innego przedłożenia występują nie na gruncie konstytucji (ta bowiem milczy na ten temat), a jedynie Regulaminu Sejmu, wykluczającego łączne głosowanie nad wnioskiem i nad projektem ustawy w trzecim czytaniu⁴⁴. Wydaje się, że taki pogląd jest nie do obrony w świetle zakazu dorozumiewania kompetencji przez organy władzy publicznej i zgodzić się trzeba z P. Sarneckim, który stwierdza: „Konstytucja na to wyrażnie nie zezwala, a w praktyce powiązanie takie mogłoby być środkiem wymuszenia na parlamencie pewnych rozwiązań”⁴⁵.

³⁹ Tak M. Oldiges, op.cit., s. 1479–1480.

⁴⁰ Zob. V. Epping, op.cit., s. 1682–1683 i cyt. tam literaturę.

⁴¹ Na „otwartość” konstytucji w tym zakresie wskazywali E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 154, cytata za: W. Sokolewicz, op.cit., s. 15.

⁴² P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 51; W. Sokolewicz, op.cit., s. 15.

⁴³ S. Patyra, op.cit., s. 160.

⁴⁴ Zob. Sz. Pawłowski, *Zagrożenia dla prowadzenia sprawnej polityki przez rząd mniejszościowy – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 383–386.

⁴⁵ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura...*, s. 51.

Wotum zaufania w obu państwach uchwała się różnymi większościami. O ile bowiem UZ w art. 68, tak samo jak w art. 63 i 67, operuje pojęciem głosów „większości członków Bundestagu”, o tyle art. 160 zd. 2 Konstytucji RP stanowi o „większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Wstrzymanie się od głosu nie wpływa na wynik głosowania⁴⁶, tymczasem w RFN – tak jak głosy nieważne i absencje posłów – *de facto* oznacza głos przeciw wnioskowi⁴⁷. W przypadku Polski „nie jest zatem przesądzone, iż rząd – nawet otrzymawszy wotum zaufania – będzie rządem większościowym”⁴⁸.

Do podejmowania uchwał przez Bundestag wystarcza, o ile UZ nie stanowi inaczej, większość oddanych głosów (art. 42 ust. 2 UZ). Z kolei uchwalenie wotum zaufania wymaga poparcia większości członków Bundestagu (art. 68 ust. 1 UZ). Na tym tle w niemieckiej doktrynie rozważano, jakiej większości potrzeba dla uchwalenia projektu ustawy lub ewentualnie innego projektu, z którym kanclerz powiązał kwestię zaufania⁴⁹. Przeważa pogląd, że wystarczająca jest większość zwykła⁵⁰. Jej osiągnięcie oznacza, że projekt zostaje uchwalony, a wniosek o wotum zaufania, jeśli nie otrzymał niezbędnej większości bezwzględnej, upada⁵¹. UZ nie zna bowiem podwyższonych wymogów większości dla projektu ustawy połączonego z wnioskiem o wotum zaufania, a jedynie dla samego tego wniosku⁵². Reprezentanci tego poglądu akcentują, że celem powiązania wniosku z projektem ustawy jest podkreślenie znaczenia tego projektu i zwiększenie szans jego uchwalenia przez

⁴⁶ W. Sokolewicz, op.cit., s. 18.

⁴⁷ U. Mager, op.cit., s. 1145.

⁴⁸ Sz. Pawłowski, *Upadek rządu...*, s. 66.

⁴⁹ Zwrócono na ten problem uwagę i w polskiej literaturze, podając przykład W. Brandta, który w 1972 r. nie połączył głosowań nad wotum zaufania i ustawami wyrażającymi zgodę na ratyfikację układów z PRL i ZSRR, obawiając się braku poparcia większości członków Bundestagu, L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 93.

⁵⁰ Tak, stanowczo, V. Epping, op.cit., s. 1681–1682, a także np. U. Mager, op.cit., s. 1146; M. Oldiges, op.cit., s. 1480.

⁵¹ Tak np. M. Oldiges, op.cit., s. 1480; V. Epping, op.cit., s. 1682. W takiej sytuacji, mimo uchwalenia ustawy, przed kanclerzem i tak otwierają się możliwości przewidziane w art. 68 UZ na wypadek odmowy wyrażenia mu wotum zaufania, rząd nie uzyskuje natomiast prawa wnioskowania do prezydenta o ogłoszenie stanu konieczności ustawodawczej (zob. odpowiednie uwagi w dalszej części artykułu).

⁵² V. Epping, op.cit., s. 1682 i cyt. tam literatura.

parlament, co ma stanowić środek nacisku na Bundestag, a jedyny wymóg to połączenie głosowania nad obiema kwestiami⁵³. Niektórzy badacze twierdzą też, że swoista dominacja większości koniecznej do uzyskania wotum zaufania oznaczałaby, iż w sytuacji – teoretycznie niewykluczonej – połączenia wniosku z projektem ustawy zmieniającej UZ konieczna dla uchwalenia owego projektu byłaby również tylko większość głosów członków Bundestagu, a nie większość kwalifikowana 2/3, jak stanowi art. 79 ust. 2 UZ. Argumentuje się, że art. 81 ust. 4 UZ zabrania jedynie uchwalania ustaw zmieniających przepisy konstytucji lub derogujących je w trakcie obowiązywania stanu konieczności ustawodawczej, umożliwiającego rządowi przeprowadzanie w parlamencie ustaw mimo braku poparcia większości deputowanych. Nie oznacza to jeszcze niedopuszczalności połączenia wniosku o wotum zaufania z projektem ustawy nowelizującej UZ, skoro w tym głosowaniu rząd musi uzyskać w Bundestagu odpowiednią większość głosów, gdyż stan konieczności ustawodawczej na razie nie został ogłoszony⁵⁴.

Ten ostatni argument wydaje się błędny. Jeżeli bowiem celem instytucji stanu konieczności ustawodawczej jest stworzenie możliwości dochodzenia do skutku (pod pewnymi warunkami) ustaw odrzuconych przez Bundestag, z wyraźnym jednak wyłączeniem ustaw nowelizujących lub uchylających przepisy konstytucji (art. 81 ust. 4 UZ), to nie sposób przyjąć, że podstawę ogłoszenia owego stanu mogłoby stanowić odrzucenie projektu ustawy zmieniającej lub derogującej przepisy UZ. Taki projekt nie mógłby zostać ponownie wniesiony do Bundestagu przez rząd, skoro i tak nie dałoby się doprowadzić do jego wejścia w życie. Zaaprobować należy też opinię, że regulujący nadzwyczajną instytucję ustrojową art. 81 UZ trzeba, jako wyjątek, interpretować ściśle i pod pojęciem ustawy, o której mowa w tym przepisie, wolno rozumieć wyłącznie ustawę uchwalaną większością zwykłą⁵⁵.

Generalnie jednak bardziej przekonujący wydaje się pogląd dominujący w doktrynie, trudno zaś uznać racje J. Bückera, wedle którego sens łącze-

⁵³ V. Epping, op.cit., s. 1682; U. Mager, op.cit., s. 1146.

⁵⁴ Tak V. Epping, op.cit., s. 1682 (przypis 22) i powoływani tam badacze.

⁵⁵ J. Bucker, *Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage. Spaltung des Abstimmungsergebnisses möglich?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1972, z. 3, s. 295. Możliwość połączenia wniosku o wotum zaufania z projektem ustawy zmieniającej UZ wykluczają też niektórzy inni autorzy, np. M. Oldiges, op.cit., s. 1479.

nia obu wniosków daje się zrealizować tylko w razie zrównania wymaganych większości. Autor ten podkreśla, że połączenie losu ustawy i kwestii zaufania nadaje szczególnego znaczenia głosowaniu z powodu skutków nieosiągnięcia odpowiedniej większości. Nie chodzi już o wypowiedzenie się przez deputowanych tylko na temat ustawy, bo w efekcie niepowodzenia w głosowaniu kanclerz może wyciągnąć określone w konstytucji konsekwencje prawne⁵⁶. Bückner uznał przy tym za konieczne rozstrzygnięcie kolizji normy szczegółowej (zakodowanej łącznie w art. 68 i art. 81 ust. 1 zd. 2) z normą generalną (art. 42 ust. 2 zd. 1 *in principio*) na korzyść tej pierwszej⁵⁷, tym bardziej, że już sam art. 42 ust. 2 zd. 1 *in fine* UZ wyraźnie przewiduje możliwość ustanowienia przez samą Ustawę Zasadniczą innej (niż zwykła) większości niezbędnej do podjęcia uchwały. Skoro właśnie przez art. 68 ust. 1 taka większość została wprowadzona, należy objąć nią całość regulacji art. 68 w zw. z art. 81 ust. 1 zd. 2 UZ.

Powyższe rozumowanie, choć *prima facie* kuszące, nie zasługuje na aprobatę. Argumenty teleologiczne przemawiają za odmiennym zapatrywaniem. Powiązanie wniosku o wotum zaufania z konkretnym projektem pod auspicjami kanclerza ma wszak na celu nie tylko zdyscyplinowanie parlamentarnego zaplecza rządu, ale i ułatwienie w ten sposób dojścia owego merytorycznego przedłożenia do skutku. Wymóg uzyskania poparcia większości członków Bundestagu prowadziłby w przeciwnym kierunku, utrudniając kanclerzowi przeforsowanie w parlamencie powiązanego z wnioskiem projektu.

V.

Uchwalenie wotum zaufania polskiemu rządowi i niemieckiemu kanclerzowi nie rodzi żadnych skutków prawnych, a zwłaszcza nie stwarza przeszkody prawnej dla – nawet rychłego – poselskiego wniosku o konstruktywne wotum nieufności⁵⁸. Niesie za to ze sobą konsekwencje polityczne, wzmacniając

⁵⁶ J. Bückner, op.cit., s. 294–295.

⁵⁷ Ibidem, s. 295.

⁵⁸ Tak, w odniesieniu do art. 160 Konstytucji RP, W. Sokolewicz, op.cit., s. 20. To samo należy przyjąć na gruncie UZ RFN.

pozycję kanclerza (Niemcy)⁵⁹ oraz premiera i kierowanego przezeń gabinetu (Polska)⁶⁰, choć w Polsce, z uwagi na niewygórowany wymóg większości niezbędnej dla wyrażenia wotum zaufania, efekt ten może okazać się pozorny. Jak zauważył R. Mojak, „można nawet przyjąć założenie, że uzyskanie przez rząd wotum zaufania w marnym stylu, przy stosunkowo małym poparciu, nieprzekraczającym większości ustawowej liczby posłów, może wręcz motywować politycznie opozycję rządową w Sejmie do zgłoszenia wniosku przeciwnego [tj. o konstruktywne wotum nieufności – M.P.]”⁶¹.

VI.

Zasadniczo odmiennie prezentują się konsekwencje odmowy udzielenia wotum zaufania. W przypadku polskim prezes Rady Ministrów ma wówczas obowiązek złożenia dymisji gabinetu (art. 162 ust. 2 pkt 1). Jest to pogląd absolutnie dominujący w doktrynie⁶², ale odnaleźć można i odosobnione ujęcie, zgodnie z którym „odrzućenie przez Sejm wniosku o udzielenie wotum zaufania nie pociąga za sobą automatycznie dymisji rządu i nie wywołuje skutków takich samych, jak wyrażenie wotum nieufności. Oznacza to, że w razie odmówienia wotum zaufania rządowi, dla uzyskania jego dymisji, konieczne byłoby drugie głosowanie dotyczące wotum nieufności”⁶³. Pogląd ten opiera się zapewne (bo nie zostało to wypowiedziane wprost) na wykładni literalnej. Art. 160 zd. 2 konstytucji stanowi bowiem o „udzieleniu wotum zaufania Radzie Ministrów” (choć zd. 1 już o „wyrażeniu”), podczas gdy

⁵⁹ R. Bergmann, op.cit., s. 404; B. Dziemidok-Olszewska, op.cit., s. 200.

⁶⁰ Jedni autorzy akcentują wzmocnienie pozycji Rady Ministrów, np. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 176, a inni – tak rządu, jak i samego premiera, np. W. Sokolewicz, op.cit., s. 20; S. Patyra, op.cit., s. 159; R. Mojak, op.cit., s. 577.

⁶¹ R. Mojak, op.cit., s. 581.

⁶² Zob. np. W. Sokolewicz, op.cit., s. 20; S. Patyra, op.cit., s. 160; Sz. Pawłowski, *Upadek rządu...*, s. 66; A. Kulig, op.cit., s. 339; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [komentarz]*, Warszawa 2007, s. 169; idem, *Ustrój polityczny...*, s. 176; M. Kruk, op.cit., s. 52 i 54; J. Kuciński, op.cit., s. 277.

⁶³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 737. Ponadto z niewiadomych względów autor ów określa większość z art. 160 zd. 2 mianem większości bezwzględnej.

w art. 162 ust. 2 pkt 1 mowa o „nieuchwaleniu przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów” (a „uchwalenie” występuje w art. 154 ust. 2) jako zdarzeniu prawnym zobowiązującym do złożenia dymisji rządu. Być może warto byłoby nieco odmiennie zrehabilitować art. 162 ust. 2 Konstytucji RP i wyraźnie dopisać w nim – obok nieuchwalenia – także nieudzielenie wotum zaufania. Nie zmienia to faktu, że wykładnia przyjęta przez B. Banaszaka musi zostać *de lege lata* zdezurowana⁶⁴, choćby już z tego powodu, że prowadziłaby do paradoksu: do dymisji zmuszony byłby premier rządu, który nie sprostął wygórowanemu wymogowi większości w głosowaniu nad wotum zaufania w pierwszej procedurze powoływania Rady Ministrów, a nie musiałby tego czynić szef gabinetu, który nie uzyskał poparcia większości zwykłej głosujących w sprawie wniosku z art. 160. Wartość tej wykładni polega jednak na wskazaniu jednej z niekonsekwencji terminologicznych Konstytucji RP, co można wykorzystać w pracach nad jej zmianami.

VII.

O ile polski premier w razie nieudzielenia kierowanemu przezeń rządowi wotum zaufania musi złożyć dymisję Rady Ministrów, o tyle kanclerz RFN ma tylko prawo, a nie obowiązek, podjęcia analogicznej decyzji. Zauważono w literaturze, że przed kanclerzem otwiera się szeroka gama opcji działania: 1) umożliwienie utworzenia nowego rządu poprzez swoją dymisję; 2) dalsze rządy jako „kanclerz mniejszości”, z ewentualnym sięgnięciem po stan konieczności ustawodawczej; 3) wniosek do prezydenta o rozwiązanie Bundestagu⁶⁵.

Choć UZ RFN nie zawiera przepisu przewidującego *expressis verbis* odwołanie kanclerza w razie jego rezygnacji, taka możliwość – jako rozumiała „sama przez się”⁶⁶ – nie budzi zastrzeżeń niemieckiej doktryny⁶⁷. Jeśli kanc-

⁶⁴ Stanowczo za jej odrzuceniem opowiedział się W. Sokolewicz, op.cit., s. 20.

⁶⁵ Zob. np. G. Hermes, op.cit., s. 1287. W polskiej literaturze różnicowanie możliwości działania kanclerza akcentują np. L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 94–95 i M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 135–136.

⁶⁶ R. Bergmann, op.cit., s. 404.

⁶⁷ G. Hermes, op.cit., s. 1287; M. Oldiges, op.cit., s. 1480; U. Mager, op.cit., s. 1148; V. Epping, op.cit., s. 1697.

lerz po przegrany głosowaniu złoży swoją dymisję, należy przeprowadzić procedurę opisaną w art. 63 UZ. Prezydent powinien więc wystąpić do Bundestagu z wnioskiem w przedmiocie obsady stanowiska kanclerza i należy tu oczekiwać – tak jak i na początku kadencji – kandydatury uzgodnionej z większością parlamentarną⁶⁸. Nowy kanclerz zostanie wybrany, o ile kandydata poprze większość deputowanych (art. 63 ust. 2 zd. 1). Jeśli głosowanie okaże się nieskuteczne, inicjatywa w zakresie zaproponowania kandydata przechodzi na Bundestag, który może wybrać szefa rządu albo większością taką, jak wymagana za pierwszym razem, albo większością zwykłą, tyle tylko, że wówczas prezydent nie jest zmuszony do mianowania elekta (może też rozwiązać Bundestag i zarządzić nowe wybory parlamentarne). Zgodnie z art. 67 ust. 3 UZ do chwili mianowania następcy dotychczasowy kanclerz na wniosek prezydenta zobowiązany jest do pełnienia obowiązków.

Jeżeli kanclerz nie ustąpi z urzędu po nieudzieleniu mu wotum zaufania, a Bundestag nie zostanie rozwiązany, rząd może napotkać na opór w stosunku do realizowanego programu ustawodawczego. Ustawa Zasadnicza przewiduje jednak na taką okoliczność specyficzną, znaną wyłącznie jej, instytucję stanu konieczności ustawodawczej (*Gesetzgebungsnotstand*)⁶⁹. Prezydent, na wniosek rządu (nie kanclerza!), za zgodą Bundesratu może ogłosić taki stan dla projektu oznaczonego przez rząd jako pilny, a odrzuconego przez Bundestag, lub dla projektu, z którym kanclerz powiązał wniosek o wotum zaufania, a który także nie znalazł uznania w parlamencie (art. 81 ust. 1 zd. 1 i 2 UZ). Wówczas projekt taki, pod warunkiem ponownego wniesienia do Bundestagu i natrafienia po raz drugi na obstrukcję z jego strony, i tak wejdzie w życie, za zgodą Bundesratu. Obstrukcja ta może przybrać formę odrzucenia projektu wprost, nadania mu kształtu nie do zaakceptowania dla rządu (ocena objęta jest pełnym uznaniem gabinetu⁷⁰) albo niezajęcia się projektem w ciągu czterech tygodni od ponownego wniesienia (art. 81 ust. 2 zd. 1 i 2 UZ). Zmodyfikowanie projektu przez Bundestag w sposób sprzecz-

⁶⁸ B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 89. Swoboda prezydenta co do osoby proponowanego kandydata ma przy tym charakter czysto formalny, tak P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 238.

⁶⁹ W polskiej literaturze nazywaną też stanem wyższej konieczności ustawodawczej.

⁷⁰ M. Brenner, *Artikel 81, [w:] Grundgesetz. Kommentar, Band II, Art. 20 bis 82*, red. H. von Mangoldt, Ch. Starck, H. Klein, München 2005, s. 2341.

ny z poglądami rządu prowadzi do bezskuteczności aktu głosowania jedynie po ogłoszeniu stanu konieczności ustawodawczej, nie może natomiast stać się przesłanką samego ogłoszenia owego stanu. Z kolei gdy stan ten już obowiązuje, warunkiem dojścia projektu do skutku jest zgoda Bundesratu (nie wystarczy jego wcześniejsza zgoda na ogłoszenie *Gesetzgebungsnotstand*), zaś prezydent nie wypowiada się już na temat ustawy.

Gdyby kanclerz połączył kwestię zaufania z projektem ustawy, a w głosowaniu uzyskał poparcie tylko większości zwykłej, co oznacza nieudzielenie wotum zaufania, niemożliwe jest posłużenie się art. 81, gdyż mimo to nie odrzucono projektu ustawy⁷¹.

Wedle dość jednolitego zapatrywania doktryny zgoda Bundesratu musi obejmować cały projekt, a nie tylko jego część⁷². Podczas jednej kadencji kanclerza przez okres sześciu miesięcy również i dalsze projekty mogą być „uchwalane” w opisanej powyżej procedurze (art. 81 ust. 3 UZ). W każdym takim wypadku konieczne jest jednak odrębne ogłoszenie stanu konieczności ustawodawczej⁷³. Ustawy, które dochodzą do skutku za pomocą owego stanu, mają równorzędną moc prawną z „normalnymi” ustawami⁷⁴. Argumenty teleologiczne nakazują zaś przyjąć, że przez 6 miesięcy, przez które wolno ponawiać stan konieczności ustawodawczej, Bundestag wbrew rządowi nie może uchylić tego rodzaju ustawy lub zaingerować w jej treść. Dopuszczalna jest ingerencja z inicjatywy samego rządu⁷⁵.

Prezydent dysponuje swobodą co do ogłoszenia stanu konieczności ustawodawczej, choć niektórzy twierdzą, że w praktyce może ona być ograni-

⁷¹ Zob. np. J. Lücke, *Art. 81*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2003, s. 1685; R. Stettner, *Artikel 81*, [w:] *Grundgesetz – Kommentar. Band II, Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 1998, s. 1566.

⁷² Zob. m.in. M. Brenner, *op.cit.*, s. 2347; J. Lücke, *op.cit.*, s. 1685; R. Stettner, *op.cit.*, s. 1567. Odmienne jednak B. Börner, *Der Gesetzgebungsnotstand. Ein Beitrag zu Art. 81 des Bonner Grundgesetzes*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1950, s. 238.

⁷³ B.-O. Bryde, *Art. 81*, [w:] *Grundgesetz – Kommentar. Band III, Art. 70 bis Art. 146*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 1996, s. 310.

⁷⁴ Ibidem, s. 309; K.D. Schnapauß, *Artikel 81*, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2007, s. 466; M. Brenner, *op.cit.*, s. 2347; J. Lücke, *op.cit.*, s. 1686; R. Stettner, *op.cit.*, s. 1567.

⁷⁵ B.-O. Bryde, *op.cit.*, s. 310; M. Brenner, *op.cit.*, s. 2348; R. Stettner, *op.cit.*, s. 1567, a w polskiej literaturze np. M. Bożek, *op.cit.*, s. 145.

czona, jeżeli nie rozwiązał on na wniosek kanclerza Bundestagu⁷⁶. Wówczas odmowa wsparcia mniejszościowego rządu dałaby się zrozumieć wyłącznie w odniesieniu do pojedynczych, zupełnie niezgodnych z poglądami głowy państwa projektów; tylko dla nich prezydent miałby prawo nie otwierać drogi do ich uproszczonego dochodzenia do skutku⁷⁷.

Stan konieczności ustawodawczej wykluczony jest w przypadku ustaw nowelizujących bądź uchylających konstytucję w całości lub części (art. 81 ust. 4 UZ), a *contrario* więc dopuścić należy go w całym pozostałym zakresie (np. ustawa budżetowa, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej itd.)⁷⁸.

Możliwość odwoływania się do omawianej w tym miejscu instytucji wygasa – oprócz upływu 6-miesięcznego terminu, o którym była już mowa – z chwilą ponownego wyrażenia kanclerzowi zaufania przez Bundestag, dymisji lub wyboru innego kanclerza⁷⁹.

Stan konieczności ustawodawczej nie cieszy się dobrą opinią części doktryny, uchodząc za „ciało obce” w demokracji parlamentarnej⁸⁰. W istocie, Bundestag częściowo traci wówczas na rzecz rządu funkcję ustawodawczą, co narusza zasadę podziału władz⁸¹. Do tej pory instytucja ta nie znalazła jednak nigdy zastosowania⁸² („I miejmy nadzieję, że tak zostanie”⁸³). Wynika to ze stabilności niemieckiego parlamentaryzmu, utrudnień proceduralnych związanych z korzystaniem z art. 81 i z większej atrakcyjności politycznej wariantu z rozwiązaniem Bundestagu. Mimo to nie należy bagatelizować znaczenia stanu konieczności ustawodawczej. Dzięki tej instytucji

⁷⁶ Co jednak jest mało prawdopodobne, zob. dalsze uwagi.

⁷⁷ M. Brenner, op.cit., s. 2345.

⁷⁸ Ibidem, s. 2349.

⁷⁹ Tak m.in. K.-D. Schnapauff, op.cit., s. 466.

⁸⁰ Zob. B.-O. Bryde, op.cit., s. 310. Jednak w literaturze z początkowego okresu obowiązywania UZ RFN odnaleźć można bardzo pozytywne oceny art. 81, zob. np. B. Börner, op.cit., s. 240.

⁸¹ M. Brenner, op.cit., s. 2334–2335.

⁸² Stąd też została nazwana „zapomnianą normą konstytucyjną”, zob. K. Stern, *Der Gesetzgebungsnotstand – eine vergessene Verfassungsnorm*, [w:] *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für F. Schäfer*, red. J. Jekewitz, M. Melzer, W. Zeh, Opladen 1980.

⁸³ B.-O. Bryde, op.cit., s. 311.

rząd mniejszościowy otrzymuje skuteczne narzędzie prowadzenia polityki w opozycji do li tylko negatywnej, niezdolnej do wyboru nowego kanclerza, większości parlamentarnej, co stanowi poważną wartość ustrojową.

Trzecią możliwością, z jakiej ma prawo skorzystać kanclerz po nieuzytaniu wotum zaufania, jest złożenie wniosku do prezydenta o rozwiązanie parlamentu i rozpisanie nowych wyborów. Możliwość ta wyposaża kanclerski wniosek o wotum zaufania w „potencjał groźby”, gdyż wielu deputowanych obawia się utraty mandatu⁸⁴. Stąd też określono w doktrynie wniosek o wotum zaufania mianem „drażliwego środka politycznego i prawnokonstytucyjnego”⁸⁵. Owa kanclerska „groźba” sprzyja głosowaniu za udzieleniem wotum, bo wówczas zmniejsza się ryzyko rozwiązania Bundestagu⁸⁶. Kanclerz otrzymuje szansę prowadzenia swoistej „gry parlamentarnej”, nic w zamian nie ryzykując; odmowa wotum zaufania nie obliguje go wszak do złożenia dymisji⁸⁷.

Niemiecki prezydent teoretycznie dysponuje swobodą podjęcia decyzji o rozwiązaniu Bundestagu. Wynika to z literalnej wykładni zwrotu użytego w art. 68 ust. 1 zd. 1 UZ („Prezydent Federalny może...”), podczas gdy w razie uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności taka sama wykładnia wskazuje na niedyskrecjonalny charakter decyzji głowy państwa o mianowaniu nowego kanclerza (art. 67 ust. 1 zd. 2 UZ – „Prezydent Federalny musi...”) ⁸⁸. Jest to jedna z sytuacji, w których niemiecki prezydent spełnia funkcje tzw. władzy rezerwowej⁸⁹. Drugi taki przypadek zachodzi, jeśli w procedurze wyboru nowego kanclerza, opisanej w art. 63 UZ, nie uda się żadnemu z kandydatów uzyskać poparcia większości członków

⁸⁴ F. Schoch, *Der funktionale Zusammenhang zwischen der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und dem parlamentarischen Regierungssystem*, „Zeitschrift für Soziale- und Europawissenschaften” 2006, nr 1, s. 95. Podobnie np. V. Epping, op.cit., s. 1676.

⁸⁵ J. Ipsen, *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, München 1997, s. 109.

⁸⁶ Również w polskiej literaturze dostrzega się, że art. 68 UZ to instrument wywierania przez kanclerza presji na deputowanych, zob. m.in. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 245; B. Dziemidok-Olszewska, op.cit., s. 201.

⁸⁷ Akcentuje to P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 245.

⁸⁸ Tak G. Hermes, op.cit., s. 1288–1289. Stanowczo podkreśla różnicę między *kann* a *soll* również V. Epping, op.cit., s. 1701–1702, a w polskiej literaturze np. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 202.

⁸⁹ V. Epping, op.cit., s. 1701.

Bundestagu. Wówczas prezydent może, ale nie musi, mianować kanclerzem kandydata z największą liczbą głosów, stanowiącą jednak zaledwie większość zwykłą. Trzecia tego typu okoliczność ma miejsce, jeśli rząd zwróci się – po przegranym przez kanclerza głosowaniu nad wotum zaufania – do prezydenta o ogłoszenie stanu konieczności ustawodawczej. Także i wtedy prezydent dysponuje swobodą wyrażenia zgody.

Zauważyć jednak należy, że w przypadku prezydenckiej kompetencji z art. 68 UZ zachodzą pewne istotne ograniczenia owej swobody. Po pierwsze, jest ona wykonywana za kontrasygnatą kanclerza. Zgodnie bowiem z art. 58 zd. 2 UZ jedynie mianowanie i odwołanie kanclerza, rozwiązanie Bundestagu na podstawie art. 63 (a nie art. 68!) oraz wnioski z art. 69 ust. 3 (wniosek do kanclerza o sprawowanie urzędu aż do momentu mianowania następcy) nieobjęte są kontrasygnatą. Odmowę udzielenia kontrasygnaty zarządzenia prezydenta o rozwiązaniu parlamentu traktować należy jako konkludentne cofnięcie wniosku przez kanclerza⁹⁰. Po drugie, z samego art. 68 ust. 1 zd. 1 *in fine* wynika wprost, że rozwiązanie Bundestagu może nastąpić w ciągu 21 dni. Termin ten zaczyna swój bieg od momentu ogłoszenia wyników głosowania w sprawie wotum zaufania⁹¹. Kanclerz decyzję o zwróceniu się do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie Bundestagu powinien podjąć na tyle szybko, aby prezydent miał faktycznie możliwość wydania odpowiedniego zarządzenia, mieszcząc się w 21-dniowym terminie⁹². Wydanie przez prezydenta zarządzenia o rozwiązaniu parlamentu w późniejszym czasie stanowiłoby naruszenie zakazu nadużywania prawa⁹³. Po trzecie, zgodnie z art. 68 ust. 1 zd. 2 UZ prawo rozwiązania wygasa, jeżeli Bundestag większością głosów wybierze innego kanclerza. Parlament może więc obronić się przed rozwiązaniem⁹⁴, w ten sposób własnymi siłami przewyciężając kryzys polityczny⁹⁵. Przyjmuje się, że z uwagi na brzmienie przepisu („innego kanclerza”) nie jest dopuszczalny wybór urzędującego

⁹⁰ Ibidem, s. 1704.

⁹¹ Ibidem, s. 1697–1698.

⁹² Ibidem, s. 1699.

⁹³ Ibidem, s. 1702.

⁹⁴ G. Hermes, op.cit., s. 1287–1288; M. Oldiges, op.cit., s. 1482.

⁹⁵ V. Epping, op.cit., s. 1705.

szefa rządu; byłaby to wszak ta sama osoba⁹⁶, choć spotkać też można odmienne zapatrywanie, akcentujące głównie konieczność poparcia przez bezwzględną większość członków parlamentu⁹⁷. Trudno tu jednak odstąpić od literalnej interpretacji.

Prezydenckie prawo rozwiązania Bundestagu wygasa z chwilą zakończenia procedury elekcji „innego kanclerza” (a nie w momencie jej rozpoczęcia), wszak dopiero wtedy kryzys w relacjach między rządem a parlamentem zostaje zażegnany⁹⁸. Oczekuje się jednak, aby prezydent nie wdawał się w swoisty „wyścig” z Bundestagiem w razie rozpoczęcia procedury wyborczej i aby wstrzymał się z ewentualną decyzją dopóty, dopóki Bundestag podejmuje „poważne wysiłki na rzecz przezwyciężenia kryzysu”⁹⁹. Powinno to nastąpić z uwagi na zasadę lojalności organów władzy państwowej (*Verfassungsorgantreue*)¹⁰⁰.

Art. 68 ust. 1 zd. 2 stanowi samodzielną podstawę prawną dla wyboru nowego kanclerza. Nie obowiązują więc wymogi terminowe i proceduralne z innych przepisów regulujących wybór szefa rządu (art. 63 i 67)¹⁰¹. Uznaje się nieraz za zbędne uchwalanie przez Bundestag konstruktywnego wotum nieufności, skoro brak zaufania do kanclerza wynika już z samego nieudzielenia mu wotum zaufania¹⁰². Wydaje się, że takie uzasadnienie (składiną

⁹⁶ M. Oldiges, op.cit., s. 1482; U. Mager, op.cit., s. 1150; V. Epping, op.cit., s. 1707. Oczywiście prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji w praktyce jest zupełnie znikome.

⁹⁷ W. Jellinek, op.cit., s. 11.

⁹⁸ R. Bergmann, op.cit., s. 405.

⁹⁹ V. Epping, op.cit., s. 1706–1707, podobnie – za R. Herzogiem – U. Mager, op.cit., s. 1151.

¹⁰⁰ V. Epping, op.cit., s. 1706. Na temat ww. zasady zob. W.-R. Schenke, *Verfassungsorgantreue*, Berlin 1977.

¹⁰¹ U. Mager, op.cit., s. 1153; R. Bergmann, op.cit., s. 405; V. Epping, op.cit., s. 1706 i 1709. Błędne jest więc stwierdzenie, iż Bundestag „może obronić się przed rozwiązaniem, jeśli w ciągu 21 dni wybierze nowego kanclerza (przy wykorzystaniu procedury konstruktywnego wotum nieufności)”. B. Dziemidok-Olszewska, op.cit., s. 201.

¹⁰² Sz. Pawłowski, *Upadek rządu...*, s. 68. P. Sarnecki określa omawianą tu procedurę wyboru „innego kanclerza” mianem „identycznej jak procedura uchwalania konstruktywnego wotum nieufności” (P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 246), co jednak – ze względu na brak obowiązku odczekania z głosowaniem minimum 48 godzin – wydaje się być sformulowaniem idącym nieco zbyt daleko.

trafnego) wykluczenia w tej sytuacji art. 67 nie jest słuszne. W przeciwieństwie bowiem do „destruktywnego” konstruktywne wotum nieufności składa się z dwóch elementów o równym znaczeniu: zamanifestowania niechęci do szefa rządu (ze skutkiem prawnym w postaci obowiązku ustąpienia przezeń z urzędu) i jednoczesnego wyboru jego następcy. Brak zaufania wyrażany w trybie art. 68 i 67 nie może więc być uznany za tożsamy co do swojej treści. Ze względu zaś na fakt, że wybór kanclerza ma tutaj na celu „samoobronę” parlamentu przed jego rozwiązaniem, wykluczone musi być także posługiwanie się przepisami art. 63 UZ, wyposażającymi prezydenta w pierwotną inicjatywę w zakresie wniosku personalnego.

Sam art. 68 ust. 1 zd. 2 UZ formułuje dla wybrania innego kanclerza jedynie wymóg poparcia go przez większość członków Bundestagu. Dalsze szczegóły normuje § 98 ust. 2 Regulaminu Bundestagu, który stanowi, iż z wnioskiem wystąpić powinna $\frac{1}{4}$ członków parlamentu. Jednak zdaniem V. Eppinga uzyskanie odpowiedniej większości przez kandydata, którego zgłosiła mniejsza liczba deputowanych, nie powoduje bezskuteczności głosowania, ponieważ konstytucja stanowi jedynie o wyborze i to właśnie sam wybór należy uznać za rozstrzygający¹⁰³. Z uwagi na zawarte w § 98 ust. 2 Regulaminu Bundestagu odesłanie do § 97 ust. 2 wybór jest tajny (odbywa się za pomocą kart do głosowania), co odróżnia to głosowanie od jawnego głosowania w sprawie wotum zaufania.

Nie da się wykluczyć uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności już po wydaniu przez prezydenta zarządzenia o rozwiązaniu parlamentu, ale wybrany w ten sposób kanclerz będzie sprawował władzę tylko do momentu zebrania się wyłonionego w przedterminowej elekcji Bundestagu (art. 69 ust. 2 UZ)¹⁰⁴.

Trafnie spostrzeżono, że niemiecka konstytucja, umożliwiając Bundestagowi uniknięcie swojego rozwiązania w drodze wyboru innego kanclerza, przyznaje pierwszeństwo parlamentarnym sposobom przezwyciężania kryzysu politycznego; droga „pozaparlamentarna” (prezydencka, a inspirowana przez kanclerza) może bowiem zostać w ten sposób przez Bundestag zablokowana¹⁰⁵. Z tego też względu cytowana autorka wskazuje, że w razie kon-

¹⁰³ V. Epping, op.cit., s. 1708.

¹⁰⁴ J. Ipsen, op.cit., s. 110; U. Mager, op.cit., s. 1153; G. Hermes, op.cit., s. 1289.

¹⁰⁵ U. Mager, op.cit., s. 1153.

fliktu polegającego na równoczesnym wpłynięciu kanclerskiego wniosku o wotum zaufania i poselskiego o konstruktywne wotum nieufności, jako pierwszy powinien zostać poddany pod głosowanie ten ostatni, gdyż pochodzi on od samych deputowanych¹⁰⁶.

Rozwiązanie parlamentu jest możliwe pod warunkiem łącznego spełnienia kolejnych przesłanek formalnych: 1) wniosek kanclerza o wotum zaufania, 2) odmowa udzielenia wotum zaufania przez Bundestag, 3) wniosek kanclerza do prezydenta o rozwiązanie Bundestagu. W razie ich zaistnienia prezydent, jak zostało już powiedziane, teoretycznie posiada swobodę co do decyzji o rozwiązaniu parlamentu, ograniczoną tylko opisanymi wcześniej trzema czynnikami (kontrasygnata kanclerza, 21-dniowy termin, wybór nowego kanclerza przez Bundestag)¹⁰⁷. Zwracano jednak uwagę, że powinien on wykorzystywać tę swobodę, kierując się dobrem wspólnym i dążeniem do stabilizacji politycznej¹⁰⁸, co wcale nie musi oznaczać preferencji dla dalszego istnienia urzędującego gabinetu¹⁰⁹. Taka preferencja wyrażana jest w art. 63, art. 67, a nawet w art. 68 UZ, tyle że w tym ostatnim przypadku znika ona, gdy kanclerz złoży wniosek do prezydenta. Wówczas prezydent ma dążyć do przywrócenia stanu zdolności prawidłowego funkcjonowania rządu i gdy uzna, że umożliwi to tylko wyłonienie nowego parlamentu, powinien przychylić się do wniosku kanclerza¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ibidem. Identycznie M. Oldiges, op.cit., s. 1480. Dystansuje się od tego poglądu G. Hermes (op.cit., s. 1289), zdaniem którego również wybór nowego kanclerza na podstawie art. 68 ma charakter „konstruktywnej decyzji Bundestagu”. Autor ten zdaje się nie zauważać, że sedno argumentacji U. Mager i M. Oldiges tkwi we wskazaniu organu uruchamiającego procedurę prowadzącą ewentualnie do wyboru innego kanclerza (na gruncie art. 68 jest nim szef rządu), a nie tylko organu dokonującego wyboru.

¹⁰⁷ Na temat zakresu swobody prezydenta i sporów w doktrynie niemieckiej na ten temat zob. M. Bożek, op.cit., s. 136–141.

¹⁰⁸ U. Mager, op.cit., s. 1149.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Zob. V. Epping, op.cit., s. 1702–1703.

VIII.

W niemieckiej praktyce ustrojowej nie zdarzyło się ani razu, aby prezydent nie uwzględnił wniosku kanclerza o rozwiązanie Bundestagu. Tymczasem aż trzykrotnie kanclerze stosowali art. 68 UZ z intencją doprowadzenia do porażki wniosku o wotum zaufania poprzez nieobecność bądź wstrzymywanie się od głosu członków rządu będących posłami lub innych deputowanych frakcji popierających w istocie gabinet. W 1972 r. uczynił tak, dążąc do nowych wyborów do Bundestagu, W. Brandt w warunkach „pata parlamentarnego” (równowagi sił pomiędzy frakcjami rządowymi a opozycyjnymi), a w 1982 i 2005 r. odpowiednio H. Kohl i G. Schröder, choć oni akurat dysponowali większościowym zapleczem w parlamencie. Ograniczone ramy niniejszego artykułu uniemożliwiają wnikliwszą analizę wyroków Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1983 i 2005 r.¹¹¹, w których na tle powyższych dwóch przypadków rozwinął on argumentację dotyczącą tzw. materialnej przesłanki rozwiązania Bundestagu, zawartej – zdaniem sędziów – w art. 68 UZ. Należy się ograniczyć do stwierdzenia, iż FTK dopuścił posłużenie się wnioskiem o wotum zaufania w celu jego nieuchwalenia, a następnie wnioskowania o rozwiązanie parlamentu, ale pod warunkiem, że w Bundestagu wystąpi realny kryzys polityczny. Zarazem jednak FTK wskazał na kanclerza jako organ władzy rozstrzygający, czy kryzys taki zaistniał, co poważnie ogranicza swobodę prezydenta w zakresie badania tego faktu¹¹².

W niemieckiej praktyce ustrojowej kanclerze często skutecznie wykorzystywali rozmaite funkcje wniosku o wotum zaufania. Wyróżnić można trzy główne takie funkcje.

Pierwsza z nich to funkcja przewycięzania kryzysu politycznego. Zadziałała ona po raz pierwszy w 1972 r., gdy odrzucone (z walnym udziałem rządu) wotum zaufania umożliwiło przedterminowe wybory, a w efekcie – wyłonienie stabilnej większości w Bundestagu kolejnej kadencji. Nie

¹¹¹ Zob. wyroki II Senatu FTK: z dnia 16 lutego 1983 r. (BVerfGE 62,1) i z dnia 25 sierpnia 2005 r. (2 BvE 4/05 i 2 BvE 7/05).

¹¹² Obszerne omówienie praktyki ustrojowej na gruncie art. 68 UZ, w tym obu wyroków FTK, zawiera praca magisterska mojego autorstwa, której fragmenty stanowiły podstawę niniejszego artykułu.

potwierdziły się jednak ówczesne przypuszczenia H.-P. Schneidera, iż z intencją rozwiązania Bundestagu wotum zaufania będzie stosowane właśnie tylko w sytuacji „pata parlamentarnego”¹¹³. Dekadę później H. Kohl nie miał jednak problemów z realizacją swoich planów ustawodawczych, a jednak w podobny sposób zastosował art. 68 UZ, dążąc do silniejszej legitymizacji objętego w drodze konstruktywnego wotum nieufności urzędu. O krok dalej posunął się G. Schröder w 2005 r., doprowadzając do przedterminowych wyborów mimo braku analogicznych niedostatków legitymacji. Wykorzystał on wotum zaufania i rozwiązanie Bundestagu, zapobiegając dalszemu spadkowi swojej popularności – po części skutecznie, skoro po wyborach SPD utrzymała się przy władzy (choć musiała utworzyć trudną koalicję z CDU/CSU). Wstrzymywanie się od głosu w sprawie wotum zaufania przez członków rządu stawia ich w kłopotliwym świetle w oczach opinii publicznej, ale jest to cena, którą nieraz warto ponieść¹¹⁴.

Druga funkcja art. 68 UZ – funkcja dyscyplinowania własnego zaplecza parlamentarnego – zadziałała w 2001 r. Kanclerz powiązał wtedy z wnioskiem o wotum zaufania głosowanie nad uchwałą o udziale niemieckich wojsk w misji w Afganistanie. Znow chodziło o przezwycięzenie kryzysu, ale wynikał on nie ze stosunku sił pomiędzy frakcjami parlamentarnymi, lecz z niesubordynacji części kanclerskiego zaplecza w Bundestagu.

Trzecia funkcja wotum zaufania na gruncie UZ, czyli funkcja kontrolowania przez kanclerza „stanu posiadania” w parlamencie, nieprzypadkowo zostaje tutaj wymieniona na samym końcu. W 1982 r. bowiem wyrażenie poparcia H. Schmidtowi za pomocą wotum zaufania nie zapobiegło erozji jego władzy i uchwaleniu niecałe osiem miesięcy później konstruktywnego wotum nieufności. Kanclerz nic dzięki sięgnięciu po art. 68 UZ wtedy nie zyskał. Jednak ze względu na brak konieczności dymisji w razie niepotwierdzenia zaufania przez deputowanych nic również nie stracił.

Z kolei w polskim ustroju, w którym wotum zaufania sprowadza się wyłącznie do owej funkcji „autokontrolnej”, nieudzielenie go gabinetowi obliuguje prezesa Rady Ministrów do złożenia jej dymisji, przez co instytucja

¹¹³ H.-P. Schneider, *Die vereinbarte Parlamentsauflösung. Zur Funktion des Art. 68 GG im parlamentarischen Regierungssystem*, „Juristen Zeitung” 1973, nr 20, s. 656.

¹¹⁴ W swoim czasie zdawał się nie przewidywać takiej możliwości E. Zwierzchowski, *zob. op.cit.*, s. 186–187.

ta nie posiada w równym jak w RFN stopniu „prorządowego” charakteru. Wprawdzie w art. 160 Konstytucji RP dostrzec należy intencję ustrojodawcy uczynienia z niej narzędzia korzystnego dla rządu (premier nigdy nie jest przecież zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem do Sejmu, a wymagana dla udzielenia wotum zaufania większość ustanowiona została na niskim poziomie, bo tylko większości zwykłej), zamierzone zalety tego rozwiązania wydają się jednak w znacznej mierze pozorne, głównie z uwagi na brak rzeczywistych korzyści w razie uzyskania wotum zaufania, co zniechęca do sięgania w praktyce po omawianą instytucję.

Możliwość połączenia głosowania nad wotum zaufania dla kanclerza z wnioskiem merytorycznym stanowi tymczasem istotny walor niemieckiej konstrukcji ustrojowej. Instytucja ta umożliwia rządowi dyscyplinowanie posłów. Znakomitej ilustracji dostarczył kasus z 2001 r., gdy kanclerzowi Schröderowi udało się dzięki wotum zaufania zrealizować kluczowe dla zobowiązań sojuszniczych RFN przedsięwzięcie, zagrożone przez chwilę perspektywą niesubordynacji części jego zaplecza parlamentarnego. Z. Witkowski, ubolewając nad brakiem analogicznej instytucji ustrojowej w Polsce, spostrzegł, że „tylko takie rozwiązanie czyni z wniosku o zaufanie ważny i realny instrument gry parlamentarnej, bowiem tylko przy takim jego ukształtowaniu wotum zaufania jest rodzajem nacisku na Parlament, wymuszającym nieodrzućanie wniosku rządowego, chyba że pod uświadamianą w pełni groźbą ustąpienia rządu...”¹¹⁵. Także Sz. Pawłowski opowiada się za stworzeniem możliwości powiązania wniosku o wotum zaufania z konkretnym projektem rządowym, akcentując, że obecnie instytucja z art. 160 konstytucji zwykle okazuje się zbędna, bo rząd większościowy nie potrzebuje uzyskiwać zapewnień o zaufaniu ze strony Sejmu¹¹⁶, a mniejszościowy nie

¹¹⁵ Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 445. Zalety tego rozwiązania dostrzega też np. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 158–159.

¹¹⁶ Co prawda, jesienią 2012 r. premier D. Tusk wystąpił z wnioskiem z art. 160, mimo iż posiadanie przez jego rząd większościowego zaplecza w Sejmie nie budziło wtedy wątpliwości. Wniosek ten miał na celu zdezwuowanie zapowiadanego przez opozycję wniosku o konstruktywne wotum nieufności. Wydaje się, że efektu takiego nie udało się osiągnąć, głównie ze względu na zwleknięcie przez posłów PiS ze złożeniem tego ostatniego wniosku, a tym samym przedłużanie kampanii promującej kandydaturę P. Glińskiego na premiera, i to mimo oczywistego od początku braku szans powodzenia tej kandydatury. Równie oczywiste

będzie ryzykował swojego niechybnego upadku. Autor ten zauważa, że w takim stanie rzeczy w miarę sensowne jest ubieganie się o wotum zaufania tylko przez rząd, który „tak naprawdę nie wie, czy cieszy się zaufaniem większości sejmowej, czy też nie”¹¹⁷.

Polska konstytucja generalnie nie ułatwia efektywnej działalności gabinetowi mniejszościowemu¹¹⁸. Możliwe jest w jego przypadku tylko administrowanie, a nie realne rządzenie, co dostrzec dało się w okresie pełnienia funkcji prezesa Rady Ministrów przez L. Millera (po rozpadzie koalicji z PSL) i M. Belkę. Znamienne, że obaj wymienieni premierzy sięgnęli (odpowiednio w 2003 i 2004 r.) po art. 160 konstytucji i uzyskali wotum zaufania, ale już realizacja zamierzeń legislacyjnych kierowanych przez nich gabinety napotykała na poważne trudności w Sejmie. W tym właśnie kontekście szczególnym mankamentem okazuje się brak analogicznej jak w Niemczech możliwości powiązania głosowania nad wotum zaufania z głosowaniem nad merytorycznym projektem popieranym przez rząd. W całej rozciągłości podzielić więc wypada przytoczone powyżej poglądy przedstawicieli polskiej doktryny, krytycznie oceniające brak tego rodzaju rozwiązania ustrojowego w Konstytucji RP. Wydaje się również, że uchwalenie zmiany ustawy zasadniczej zmierzającej we wskazywanym tutaj kierunku pozwoliłoby wyposażyć wotum zaufania z art. 160 w potencjał, którego jest ono pozbawione w obecnym swoim kształcie normatywnym, i zwiększałoby sens podejmowania przez premiera ryzyka polegającego na obowiązku złożenia dymisji Rady Ministrów w razie porażki w głosowaniu. Miałoby to szczególne znaczenie dla gabinetu mniejszościowego, ułatwiając mu forsowanie w parlamencie własnych projektów ustaw.

Należy podkreślić, że Ustawa Zasadnicza RFN sięga w uprzywilejowaniu pozycji ustrojowej rządu (także mniejszościowego) jeszcze dalej, nie tylko nie zmuszając kanclerza do ustąpienia z urzędu w przypadku odmowy wyrażenia wotum zaufania przez Bundestag, ale jeszcze przewidując na tę okolicz-

jednak było dla opinii publicznej dysponowanie przez gabinet D. Tuska poparciem większości posłów, a tym samym trudno dostrzec korzyści ze złożenia przez szefa rządu wniosku o wotum zaufania.

¹¹⁷ Sz. Pawłowski, *Upadek rządu...*, s. 67. Podobnie L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 159.

¹¹⁸ Taką konkluzję z porównania regulacji polskich i niemieckich wyprowadza też Sz. Pawłowski, *Zagrożenia...*, s. 388 i idem, *Upadek rządu...*, s. 73–74.

ność możliwość sięgnięcia po instytucję stanu konieczności ustawodawczej (art. 81 UZ). Co prawda, krytykuje się jej antydemokratyczny i antyparlamentarny charakter¹¹⁹, dostrzegając „niebezpieczeństwo wyposażenia rządu za pomocą ustawodawstwa stanu konieczności w szerokie pełnomocnictwa do działania zamiast parlamentu pod pokrywką *Rechtsverordnungen* wbrew woli bezsilnego parlamentu”¹²⁰, jednak ma ona znajdować zastosowanie tylko krótkookresowo (do 6 miesięcy) i za aprobatą dwóch niezależnych od rządu organów (prezydenta i Bundesratu), a zapewnić może efektywność działań rządu mniejszościowego. Zdominowanie organu władzy ustawodawczej przez pozbawiony większościowego zaplecza poselskiego gabinet nie może być na dłuższą metę w systemie parlamentarnym akceptowane, ale mija się z celem trwanie przy władzy rządu zdolnego zaledwie do administrowania. Przez 6 miesięcy miałby zaś on szansę odzyskać zaufanie większości deputowanych, stabilizując sytuację polityczną i unikając tak wariantu z przedterminowymi wyborami, jak i swojej „wegetacji”.

W razie prac nad zmianami Konstytucji RP warto przemyśleć recepcję (choć nie dosłowną) art. 81 UZ RFN, jak i wprowadzenie, na wzór niemiecki, prawa wystąpienia przez szefa rządu do prezydenta z wnioskiem o skrócenie kadencji Sejmu po nieuzyskaniu wotum zaufania. Oba te rozwiązania wymagałyby zarazem zniesienia obowiązku dymisji rządu w obliczu nieudzielenia mu wotum zaufania, dodałyby za to art. 160 konstytucji wielofunkcyjnego potencjału, którego brak widać w aktualnym stanie normatywnym. Kwestią zasadniczą wydaje się jednak zaproponowane wcześniej wyposażenie premiera w możliwość powiązania głosowania nad wnioskiem o wotum zaufania z wnioskiem merytorycznym.

IX.

W ramach podsumowania rozważań o wotum zaufania w Polsce i w RFN należy stwierdzić, że w zakresie tej instytucji racjonalizacja parlamentaryzmu¹²¹,

¹¹⁹ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 161.

¹²⁰ J. Stembrowicz, op.cit., s. 269.

¹²¹ Na temat tego pojęcia zob. m.in. prace J. Szymanka, a zwłaszcza: *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 35 i n.

pojmowana jako dążenie do zwiększania stabilności, ale i efektywności ustrojowej (co w obu krajach odbywa się poprzez eksponowanie pozycji ustrojowej gabinetu i jego szefa), bardziej zaawansowana jest w RFN. Z uwagi na swoją wielofunkcyjność *Vertrauensfrage* służyć może w różnoraki sposób wzmacnianiu pozycji kanclerza (i rządu), umożliwiając mu wszechstronność w nadawaniu dynamiki procesom politycznym czy też w reagowaniu na nią. Zarazem instytucja ta mieści się w granicach parlamentaryzmu, nie prowadzi wszak do swoistego dyktatu kanclerza nad Bundestagiem. Jeśli kanclerz spróbuje wykorzystać art. 68 UZ dla rozwiązania parlamentu lub ogłoszenia stanu konieczności ustawodawczej, Bundestag może temu zapobiec, wybierając innego kanclerza i samodzielnie przewyżając kryzys polityczny.

W Polsce wotum zaufania posiada jedynie wątpliwy z punktu widzenia racjonalizacji systemu walor ustrojowy jako środek rządowej kontroli „stanu posiadania” w Sejmie (wątpliwy, gdyż pozytywny wynik głosowania nie zapewnia stabilności gabinetu i efektywności jego działań w dłuższej perspektywie), zarazem narażając Radę Ministrów na obowiązek dymisji. Pokusić się też wolno o stwierdzenie, że o ile w Polsce odmowa udzielenia wotum zaufania stanowi mechanizm egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu, o tyle w RFN – gdzie pozostawiono uznaniu kanclerza złożenie dymisji – nim nie jest. Trudno więc podzielić pogląd o wotum zaufania z art. 68 UZ jako „procedurze odpowiedzialności politycznej”¹²².

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
Börner B., *Der Gesetzgebungsnotstand. Ein Beitrag zu Art. 81 des Bonner Grundgesetzes*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1950.
Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.
Bücker J., *Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage. Spaltung des Abstimmungsergebnisses möglich?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1972, z. 3.
Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
Grundgesetz – Kommentar. Band II, Artikel 20–82, red. H. Dreier, Tübingen 1998.

¹²² Tak np. B. Dziemidok-Olszewska, op.cit., s. 200.

- Grundgesetz – Kommentar. Band III, Art. 70 bis Art. 146*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 1996.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2007.
- Grundgesetz. Kommentar, Band II, Art. 20 bis 82*, red. H. von Mangoldt, Ch. Starck, H. Klein, München 2005.
- Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2003.
- Ipsen J., *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, München 1997.
- Kulig A., *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pawłowski Sz., *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Pawłowski Sz., *Zagrożenia dla prowadzenia sprawnej polityki przez rząd mniejszościowy – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Schoch F., *Der funktionale Zusammenhang zwischen der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und dem parlamentarischen Regierungssystem*, „Zeitschrift für Soziale- und Europawissenschaften” 2006, nr 1.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Artykuł 160*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009.